

Tilburg University

Het dilemma van doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy

Bovenberg, A.L.; Teulings, C.N.

Published in:
Economisch Statistische Berichten

Publication date:
1996

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Bovenberg, A. L., & Teulings, C. N. (1996). Het dilemma van doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy. *Economisch Statistische Berichten*, 81(4085), 1008-1012.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy

A.L. Bovenberg en C.N. Teulings*

Inkomensherverdeling gaat veelal gepaard met verlies aan doelmatigheid vanwege de verstoring van marktprijzen. Dit dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid is het gevolg van de gebrekkige informatie van de overheid over de behoeftigheid van individuele burgers. De geschiedenis van herverdelingsinstituten is een permanente zoektocht naar de meest doelmatige oplossing van dit informatieprobleem. Dit artikel laat zien hoe decentrale instituten het informatieprobleem verzachten, doordat zij over meer informatie beschikken. Aangezien deze informatie voor de centrale overheid moeilijk verifieerbaar is stuit zij onvermijdelijk op een tweede dilemma, dat tussen doelmatigheid en rechtsgelijkheid.

De afgelopen jaren is er veelvuldig gesleuteld aan de belastingwetgeving en de sociale zekerheid. Deze stroom van herzieningsvoorstellen valt vermoedelijk het best te begrijpen met behulp van het bekende dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Sinds de publicatie van Okun's *Equality and efficiency: the big trade-off* is dit gemeengoed onder economen. Inkomensherverdeling gaat nagenoeg altijd gepaard met een verlies aan doelmatigheid.

Dit dilemma is niet definitief oplosbaar. De geschiedenis van de herverdelingsinstituten, zoals de belastingwetgeving en de sociale zekerheid, kan worden opgevat als een permanente zoektocht naar de meest doelmatige oplossing. In dit artikel staat centraal hoe, gegeven dit dilemma, inkomensherverdeling zo doelmatig mogelijk kan worden georganiseerd. De opbouw van dit artikel is als volgt. Wij bespreken eerst de twee hoofdstellingen van de welvaartstheorie in relatie tot Okun's klassieke dilemma. Wij laten zien dat dit dilemma het gevolg is van een informatieprobleem, namelijk dat een centraal herverdelingsinstituut onvoldoende inzicht heeft in wie sterke en wie zwakke schouders heeft. Vervolgens komt aan de orde hoe enerzijds pluriformering van instituten dit dilemma kan verzachten maar anderzijds meerdere trends werkzaam zijn die het dilemma verder versterken. Dit brengt ons bij de rol van delegatie van bevoegdheden aan decentrale instituten. Tot slot stellen wij ons de vraag waarom er behoefte bestaat aan rechtsgelijkheid. Rechtsgelijkheid maakt herverdeling immers kostbaarder. Waarom wordt rechtsgelijkheid dan zo sterk gewaardeerd?

Onze analyse mondt uit in de conclusie, dat iedere samenleving bij de vormgeving van herverdeling een afweging moet maken tussen doelmatigheid, rechtsgelijkheid, privacy en rechtvaardigheid. Geen

van de drie doelstellingen kan worden verabsoluteerd zonder de laatste, rechtvaardigheid, te schaden. Het stelsel van inkomensherverdeling is dan ook een compromis waarin geen plaats is voor moraalfilosofen met heldere, eenduidige principes.

Okun's dilemma als informatieprobleem

De eerste twee hoofdstellingen uit de welvaartstheorie zijn een natuurlijk vertrekpunt voor een beschouwing over de afwegingen tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. De eerste hoofdstelling heeft louter betrekking op efficiëntie. Onder bepaalde voorwaarden is de allocatie die voortvloeit uit de vrije werking van het marktmechanisme Pareto-efficiënt: het is onmogelijk de positie van één agent te verbeteren zonder de positie van een ander te verslechteren. Die voorwaarden, volledige deelbaarheid, geen externe effecten, perfecte informatie over verhandelde goede-

* Bovenberg is verbonden aan het Centraal Planbureau, CentER, en OCfEB. Teulings is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteurs danken Eric van Damme, Henk Don, Romke van der Veen en Dik Wolfson voor hun commentaar.

De gedachten die hier worden ontwikkeld bouwen voort op eerder werk. Zie bijv. C.N. Teulings, Lokale distributieve instituten als remedie voor informatiegebreken, in: P. van den Berg en M. Trappenburg (red.), *Lokale rechtvaardigheid: de politieke theorie van Michael Walzer*, Tjeenk Wilink, Zwolle, 1994, blz. 213-230; A.L. Bovenberg en F. van der Ploeg, Het basisinkomen is een utopie, *ESB*, 1 februari 1995, blz. 100-104; C.N. Teulings, R.J. van Veen en W. Trommel, *Dilemma's in sociale zekerheid. Een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid* (te verschijnen).

ren, zijn veelvuldig besproken. In dit artikel willen wij deze discussie laten rusten. Wij veronderstellen dat deze voorwaarden vervuld zijn en gedecentraliseerde beslissingen dus efficiënt zijn. De reden hiervoor is dat deze beslissingen gestuurd worden door prijzen die de goede informatie bevatten over de maatschappelijke kosten van goederen en diensten.

De eerste hoofdstelling zegt niets over rechtvaardigheid. De verdeling van de welvaart wordt bepaald door de uitgangspositie van de burgers voordat de vrije handel van goederen en diensten begon. Verschillende uitgangsposities leiden tot een andere verdeling in de eindsituatie. Hier komt de tweede hoofdstelling om de hoek kijken. Iedere denkbare Pareto-efficiënte allocatie kan binnen een markteconomie tot stand worden gebracht door een geschikte herverdeling van het inkomen. Dergelijke overdrachten, die onafhankelijk zijn van het marktgedrag van de agenten, staan bekend als lump-sum transfers. Na herverdeling door een centrale institutie doet de markt haar werk: doelmatigheid en rechtvaardigheid kunnen worden gescheiden.

Dit beeld verschaft een heldere scheidslijn tussen de rol van de markt en die van de overheid. Gary Becker heeft in één van zijn vele publicaties de efficiënte-herverdelingshypothese geformuleerd: waargenomen herverdelingsinstituten zullen over het algemeen Pareto-efficiënt zijn, in die zin dat het onmogelijk is om een groep burgers beter af te laten zijn zonder een andere groep te benadelen¹. Gegeven het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid zijn herverdelingsinstituten efficiënt, in die zin dat ze het doelmatigheidsverlies minimaliseren. Wie vanuit dit perspectief kijkt naar bestaande herverdelingsarrangementen blijft in verwarring achter. Die arrangementen lijken in geen enkel opzicht op de simpele wereld die door de eerste twee hoofdstellingen wordt geschetst. Belasting wordt niet lump sum geheven, maar hangt veelal af van het arbeidsinkomen. Men ontvangt slechts een uitkering als men voldoet aan allerlei merkwaardige voorwaarden, zoals "beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt". Verder wordt inkomen herverdeeld op grond van de consumptie van specifieke goederen, zoals individuele huursubsidie voor woningen. Ten slotte is er niet één centraal herverdelingsinstituut, maar vindt herverdeling plaats via tal van decentrale instituten. Dit is de kern van Elster's boek *Local justice*: er zijn tal van instituten die langs zeer diverse wegen bijdragen aan inkomensherverdeling². Ofwel Becker's hypothese is weerlegd, ofwel de hoofdstellingen uit de welvaarts-theorie zijn niet zonder meer toepasbaar.

Het laatste is het geval. De tweede hoofdstelling veronderstelt dat de herverdelende institutie 'stakkers' van 'bofkonten' kan onderscheiden op basis van exogene informatie, d.w.z. informatie die onafhankelijk is van het gedrag van de burger. In de praktijk ontbeert de overheid zulke informatie. Bofkonten kunnen slechts worden opgespoord op basis van het geobserveerde marktgedrag. Dit is endogene informatie die het individu kan beïnvloeden door zijn economische beslissingen aan te passen. Door deze endogene informatie te gebruiken als basis voor herverdeling 'verstoot' de overheid de marktsignalen.

Deze signalen geven geen goede informatie meer over de maatschappelijke waarde van transacties.

Zo kan de overheid bijvoorbeeld het verdiende arbeidsinkomen (de waarde van de verhandelde arbeid) van een individu gebruiken om te bepalen of het een stakker of een bofkont betreft. Dit impliceert een belasting op het verkopen van arbeid: van iedere gulden extra arbeidsinkomen moet een deel worden afgedragen aan het 'herverdelingsinstituut'. Dit drijft een wig tussen de maatschappelijke en de private opbrengst van arbeid. De burger onderschat daardoor de maatschappelijke waarde van zijn arbeid (omdat hij de positieve externe effecten van de belastingopbrengst niet internaliseert), waardoor hij de neiging heeft minder arbeid aan te bieden dan maatschappelijk optimaal is. In feite manipuleren de 'bofkonten' de endogene informatie (hun arbeidsinkomen) zodat ze voor een 'stakker' kunnen doorgaan. Deze manipulatie vindt plaats door gedragsaanpassing. Dit is pure verspilling: schaarse middelen worden aangewend om een groter deel van het inkomen te bemachtigen zonder dat deze middelen bijdragen aan een grotere productie. Deze verspilling is de achtergrond van het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid.

Het informatieprobleem in de praktijk

In de praktijk zijn er tal van manieren waarop de overheid haar informatie kan verbeteren. Zo doet zij er verstandig aan niet al haar eieren in één mandje te leggen. Door zoveel mogelijk bronnen van informatie aan te spreken wordt het risico van manipulatie en fraude zoveel mogelijk gespreid. Naast het inkomen gaat het daarbij om de leefvorm, leeftijd, gezondheidstoestand, enz. Dit is het 'smoothing principle'. Op dit punt is de negatieve inkomstenbelasting (ook wel: basisinkomen) kwetsbaar. Het basisinkomen vertrouwt op slechts één soort informatie, namelijk het arbeidsinkomen, en gebruikt geen informatie over andere variabelen. Door minder informatie te benutten dan het huidige stelsel van herverdeling verzwaart de negatieve inkomstenbelasting het dilemma tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid.

Een voorbeeld van extra informatie is het consumptiepatroon. Als een individu veel goederen consumeert die complementair zijn met vrije tijd is dat individu waarschijnlijk een bofkont (met een hoge verdien capaciteit) die door weinig te werken zich voordoet als een stakker (middels een laag arbeidsinkomen). Vandaar dat het verlies aan doelmatigheid wordt geminimaliseerd door goederen en diensten die complementair zijn met vrije tijd (en andere onbelastbare activiteiten) relatief zwaar te belasten. Andere goederen en diensten, zoals voeding en primaire huisvesting, worden bij een gelijk inkomen juist minder gewaardeerd door bofkonten en meer door stakkers. Door deze goederen beneden de kostprijs (zo-

1. G.S. Becker, A theory of competition among pressure groups for political influence, *Quarterly Journal of Economics*, 1983, blz. 371-400.

2. J. Elster, *Local justice; how institutions allocate scarce goods and necessary burdens*, New York, 1992.

als bijv. door de Individuele Huursubsidie gebeurt) of zelfs gratis te verstrekken kan de overheid de afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid verbeteren.

Actief arbeidsmarktbeleid dat burgers verplicht om iets te doen in ruil voor hun uitkering ('workfare') is ook een manier om meer informatie boven tafel te krijgen. Stakkers zullen immers eerder bereid zijn een inspanningsverplichting te doen als tegenprestatie voor de aanspraak op een uitkering. Bofkonden kunnen op de markt meer verdienen. Zij zullen weinig behoefte hebben aan de 'workfare'-banen die hen worden aangeboden. Op die manier selecteren bofkonden en stakkers zich als het ware vanzelf uit en kan ruilrechtvaardigheid bijdragen aan het verzachten van de informatie-asymmetrie.

De herverdelingsinstitutie kan ook op zoek gaan naar informatie die niet manipuleerbaar is. Het is immers de manipuleerbaarheid (lees: elasticiteit) die leidt tot verlies aan doelmatigheid: burgers gaan activiteiten ondernemen louter om meer geld van de herverdelingsinstitutie los te peuten, niet omdat daar reële behoefte aan is. Als de informatie niet manipuleerbaar is, verliezen dergelijke activiteiten hun nut en is er bijgevolg ook weinig verlies aan doelmatigheid. Een typisch voorbeeld van niet manipuleerbare informatie is het leeftijdscriterium in de AOW. Dit criterium werkt beter dan inkomen wanneer armoede sterk gecorreleerd is met ouderdom. Inkomen is immers wel manipuleerbaar. Dit kan de introductie van de AOW na de tweede wereldoorlog verklaren: de oudere generaties waren verarmd door de depressie en de oorlog terwijl de jongere generaties profiteerden van snelle economische groei.

Waar de maatschappij sinds de oorlog geleidelijk heterogener is geworden, wordt het moeilijker om niet-manipuleerbare proxies te vinden voor armoede. Zo is leeftijd een minder goede proxy voor behoefte geworden. Naarmate er steeds meer rijkere ouderen en armere, jonge (laaggeschoolde) werkenden komen ligt het voor de hand om de herverdeling minder afhankelijk te maken van leeftijd en meer van inkomen. Hiermee keert het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid echter in volle omvang terug. Dit is het prijskaartje dat hangt aan de erosie van leeftijd als niet-manipuleerbare proxy voor behoefte.

Op dezelfde manier heeft de grotere verscheidenheid van leefvormen en de opkomst van tweeverdieners de informatieve waarde van het arbeidsinkomen ondermijnd. Vroeger gaf het arbeidsinkomen van de man een goed beeld van de welstand van het gezin. Echter, naarmate steeds meer vrouwen een tweede inkomen inbrengen verliest de hoogte van het arbeidsinkomen meer en meer zijn betekenis als maatstaf voor welstand. Sommige lage lonen zijn secundaire inkomens bij hoge primair inkomens, andere zijn primaire inkomens, op zijn best aangevuld met een nog lager secundair inkomen. Dit pleit voor belastingheffing op basis van gezinsinkomen. Echter, nu ook de variëteit en keuzevrijheid in samenlevingsvormen gegroeid is wordt ook deze informatie manipuleerbaar.

Afhankelijk van het gewicht dat men aan deze trends in de richting van heterogeniteit toekent, kan de toenemende ongelijkheid in de verdeling van beschikbare inkomens deels worden verklaard uit een geleidelijke uitholling van instrumenten voor herverdeling door verminderde beschikbaarheid van niet-manipuleerbare informatie.

Welke combinatie van instituties in een bepaalde situatie optimaal is, hangt mede af van preferenties en prijselasticiteiten, en van correlaties tussen verschillende variabelen. Het empirische onderzoek over deze zaken geeft vaak aanleiding tot schier eindeloze discussies over ad-hoc regels en casuïstiek. Het politieke debat over optimale herverdeling wordt dan ook slechts in beperkte mate bepaald door ethische principes en des te meer door interpretaties van empirisch onderzoek en methoden om optimaal gebruik te maken van de beschikbare informatie. Het gebrek aan principes is dus niet een teken van opportunisme van politici, maar spruit voort uit het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid.

Decentrale instituties als uitweg

Er is een alternatieve manier om het informatie-probleem te verzachten: delegatie van bevoegdheden aan decentrale instituties. Deze instituties staan dicht bij de burger. Zij kunnen daarom beschikken over informatie waarover de centrale herverdelingsinstitutie niet beschikt: het oordeel van de keuringsarts over de mate van arbeidsongeschiktheid, van de medewerker van de bedrijfsvereniging over de sollicitatie-inspanning, van de medewerker van de sociale dienst over samenwoning, of van de maatschappelijk werker over opname in een verpleegtehuis. In al deze gevallen is de herverdeling afhankelijk van het oordeel van (medewerkers van) decentrale instituties. Door gebruik te maken van dit soort informatie wordt de informatie-achterstand van de herverdelende overheid ten opzichte van de burger verminderd. Dit verzacht het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid. Een praktisch voorbeeld helpt om dit concreet te maken.

De afhandeling van een belastingaangifte door de centrale herverdelingsinstitutie gebeurt gestandaardiseerd, schriftelijk en geautomatiseerd. De informatie over de burger blijft beperkt tot wat in de computer beschikbaar is. Een aanvraag van een bijstandsuitkering wordt geheel anders behandeld: persoonlijk, mondeling en van geval tot geval. Ook nadat de bijstandsuitkering is ingegaan blijft er een persoonlijke relatie tussen medewerkers van de decentrale institutie en de betreffende uitkeringsgerechtigden. Een aantal beleidsinitiatieven is er op gericht dit element in de bijstandsverlening te versterken (bijv. de heroriënteringsgesprekken). De recente discussie over de herinrichting van de bijstandswet illustreert de voordelen van decentralisatie. De uitvoering van deze wet is gedelegeerd aan decentrale instituties, omdat zij beter in staat zijn de behoefte van een 'cliënt' te beoordelen. Tot nog toe waren deze instituties gebonden aan een keurslijf van regels, dat hen precies voorschreef hoe hoog de uitkering in nauwkeurig gespecificeerde omstandigheden diende te

zijn. De centrale herverdelingsinstitutie had echter onvoldoende informatie om al deze omstandigheden te kunnen specificeren en beoordelen.

Indien onze verklaring juist is, dan moeten de medewerkers van de decentrale instituties beschikken over een informatievoorsprong ten opzichte van de centrale institutie. Die medewerkers weten ongetwijfeld niet precies wie wel en wie geen uitkering nodig heeft, wie een sanctie verdient en wie samenwoont. Zij kunnen dat echter wel beter beoordelen door de centrale instantie

Decentrale instituties en het dilemma van rechtsgelijkheid

De informatievoorsprong van decentrale instituties kan echter niet kosteloos worden benut. Deze informatie heeft namelijk een belangrijke eigenschap: zij is niet-verifieerbaar. In de economische theorie wordt gesproken over niet-verifieerbare informatie als twee partijen van elkaar precies weten hoe de vork in de steel zit, maar geen van beiden in staat of bereid is om die informatie aan derden te verstrekken. Een voorbeeld is een werknemer die de kantjes er vanaf loopt³. Hij weet dat zelf en zijn werkgever weet dat. Zijn werkgever zou daarom graag van hem af willen. Echter, de rechter is alleen bereid om een ontslagvergunning af te geven als de lijntrekkerij kan worden aangetoond. Daar zit het probleem: de lijntrekkerij is niet-verifieerbare informatie. Werkgever en werknemer weten hoe het zit, geen van beiden maakt dat overtuigend aan de rechter duidelijk. Tal van instituties in het dagelijks economisch leven zijn ontstaan om juist met dit probleem om te gaan.

Iets soortgelijks speelt bij de informatievoorsprong van decentrale herverdelingsinstituties. Die informatie is vaak niet-verifieerbaar. Zij is gebaseerd op gesprekken van functionarissen met (potentiële) uitkeringsgerechtigden. Wat zich tijdens die gesprekken heeft voorgedaan is voor derden oncontroleerbaar. Toch zijn die gesprekken de voornaamste basis voor het oordeel van de functionaris.

Mogelijk kan de rechter controleren of de functionaris de voorgeschreven procedure heeft gevolgd, de feitelijke gronden voor de beslissing zijn echter oncontroleerbaar omdat de informatie niet-verifieerbaar is. Des te sterker men van decentrale instituties eist dat al hun beslissingen, zowel positief als negatief, zijn gebaseerd op verifieerbare informatie, des te minder kan de informatieve voorsprong van decentrale instituties worden benut.

Hier tekent zich een tweede dilemma af: dat van doelmatigheid versus rechtsgelijkheid. Een doelmatige implementatie van rechtvaardigheid vereist dat we gebruik maken van de niet-verifieerbare informatie van decentrale instituties. Deze instituties ontleen hun positie aan hun informatievoorsprong op anderen. Juist deze voorsprong maakt het moeilijk om hun beslissing aan het oordeel van derden te onderwerpen. Het principe van rechtsgelijkheid staat aldus op gespannen voet met doelmatigheid van decentrale distributieve instituties.

Hoe de decentrale instituties te sturen?

Het gebruik van niet-verifieerbare informatie door decentrale instituties levert niet alleen voor de burgers het gevaar op van willekeur. In zekere zin worstelt ook de centrale herverdelingsinstitutie met dit probleem. Zij heeft taken overgedragen aan het decentrale niveau, maar zij kan moeilijk nagaan of die taken naar de geest van de wet worden uitgevoerd. Er zijn tal van risico's: de functionarissen van de decentrale instituties kunnen geld in eigen zak steken, zij kunnen hun leven vergemakkelijken door coulant te zijn in het verstrekken van uitkeringen of, juist omgekeerd, zij kunnen te streng zijn, zodat geld overblijft dat vervolgens onder de burgers van de decentrale gemeenschap kan worden verdeeld in de vorm van lagere decentrale belastingen of meer lantaarnpalen.

Waar controle van individuele gevallen vanwege het niet-verifieerbare karakter van de gebruikte informatie een onbegaanbare weg is, kan op een wat hoger aggregatieniveau vaak toch het een en ander worden bereikt. Juist omdat de reacties van decentrale instituties zo divers zijn, ligt een combinatie van instrumenten het meest voor de hand. Waar het ene instrument een adequaat middel is tegen het ene type reactie helpt het andere meer om andere reactiepatronen onschadelijk te maken. Vier instrumenten dienen zich aan: regelgeving, financiële aansturing, toezicht en beroepstrots.

Regelgeving is het vanzelfsprekende vertrekpunt voor iedere relatie tussen centrale en decentrale instituties. Waar de taken van decentrale instituties niet in regels zijn vastgelegd vervalt iedere basis voor controle op een correcte uitvoering. De regelgeving kan zich beperken tot algemene normen voor uitkeringen aan stakkers, zij kan ook in detail toekenningsprocedures en uitkeringsvoorwaarden trachten te reguleren. Echter, naarmate men meer reguleert en aldus de rechtsgelijkheid tracht te waarborgen, kan men minder gebruik maken van de informatievoorsprong van decentrale instituties.

Een tweede instrument is vervat in de principaal-agent-literatuur⁴. In die literatuur tracht de centrale herverdelingsinstitutie (principaal) het vergoedingsstelsel van de decentrale instituties (agenten) zo in te richten dat zij zo veel mogelijk doen wat de centrale institutie voor ogen staat. Aangezien het contract alleen gebaseerd kan zijn op verifieerbare informatie kan de centrale institutie zijn meest geprefereerde uitkomst niet bereiken. De centrale institutie moet genoegen nemen met een naast-beste uitkomst. De decentrale institutie behoudt enige ruimte voor eigen beleid⁵.

3. Zie J. Malcomson, Work incentives, hierarchy and internal labor markets, *Journal of Political Economy*, 1984, blz. 486-507.

4. Zie B. Holmstrom en P.R. Milgrom, Multi-task principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 1991, blz. 24-52.

5. Voor toepassing van deze benadering op de sociale zekerheid, zie WRR, *Belang en Beleid; naar een verantwoorde uitvoering van werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de Regering nr. 45, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1994.

Meestal hebben dergelijk beloningssystemen een gemengd karakter: deels draagt de decentrale institutie zelf het risico van haar beslissingen, deels mag zij dit risico afwentelen op de centrale institutie. Er is echter een grens aan de mate waarin decentrale instituties zelf het risico kunnen dragen: als burgers mobiel zijn tussen decentrale gemeenschappen, dan dreigt het gevaar van zelfselectie. Bofkonten zullen zich verenigen in bepaalde gemeenschappen en stakkers als medeburgers weren. Op deze manier ondergraaft mobiliteit de verticale gelijkheid (rechtvaardigheid), maar waarborgt ze de horizontale gelijkheid (rechtsgelijkheid). Gedeeltelijk kan de centrale herverdelingsinstitutie hier rekening mee houden. Stel dat zij stakkers en bofkonten op individueel niveau niet van elkaar kan onderscheiden, maar wel op gemeenschapsniveau, dan kan zij het vergoedingsstelsel baseren op de informatie op gemeenschapsniveau⁶.

Een derde weg is onafhankelijk toezicht. Sommige informatie is wel verifieerbaar. Een onafhankelijk toezichthouder kan op zijn minst deze informatie checken. Bovendien geldt ook hier dat wat niet kan worden gecontroleerd op individueel niveau, zich mogelijk wel laat controleren op gemeenschapsniveau. Dat de decentrale institutie een bepaalde burger wel of niet een sanctie geeft is voor de toezichthouder moeilijk te verifiëren. Het wordt een andere zaak als daarin een lijn zit die voor meerdere gevallen lijkt op te gaan en sterk verschilt van de gang van zaken in andere decentrale instituties⁷.

De eerste drie opties, regels, contracten en toezicht, zijn gestold wantrouwen. Een vierde optie is het delegeren van beslissingsbevoegdheid aan instituties met 'maatschappelijke' preferenties. Dit impliceert een optimistische visie op de rol van decentrale instituties. Bestuurders van decentrale instituties zijn veelal door hun opvoeding en/of opleiding geëngst aan algemene maatschappelijke doelstellingen, hoe vaak ook geformuleerd⁸. Beroepstrots speelt een grote rol. Het functioneren van veel bureaucratieën is zonder dat element niet te begrijpen. Juist het feit dat zij geëngst zijn, maakt hen geschikt als bestuurder. Bestuurders van de centrale institutie kunnen daarom tot op zekere hoogte vertrouwen op de inzet van hun decentrale bestuurders.

Privacy als vierde zijde van het dilemma

Herverdeling en solidariteit vereisen de verzameling van informatie over medeburgers. We zullen elkaar moeten kennen en zullen ons met elkaar moeten bemoeien. Het klassieke economische dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid kent dus niet twee, maar vier doelstellingen die met elkaar op gespannen voet staan: doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid, en privacy.

Het belang van privacy blijkt sterk nu de informatietechnologie nieuwe mogelijkheden biedt aan de overheid om informatie te verwerven over het individu. Orwell's beeld van een Big Brother komt dichterbij. De ervaring heeft echter geleerd dat de burger zich effectief tegen Big Brother teweer stelt. Het beroep op privacy en ook rechtsgelijkheid relateert

de hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de vruchten van de informatietechnologie.

Waarom rechtsgelijkheid?

In de nota van de secretarissen-generaal over de reorganisatie van de rijksdienst wordt geconstateerd dat de samenleving in toenemende mate 'juridificeert'⁹. Dit proces beïnvloedt vooral de positie van de overheid. De 'wetsvrije ruimte' van de rijksoverheid neemt af. Meer en meer worden de relaties tussen een overheidsorgaan enerzijds en een burger, bedrijf of lager overheidsorgaan anderzijds onderworpen aan wet- en regelgeving. De rechten van burgers zijn bij wet vastgelegd en onttrekken zich daarmee aan de discretionaire bevoegdheden van ambtenaar of bestuurder. De beslissingsmacht verplaatst zich daarmee van ambtenarij en politiek naar de rechtszaal. Ook andere overheidsorganen en decentrale herverdelingsinstituties worden met een vergelijkbaar proces geconfronteerd. Ondanks het dilemma van doelmatigheid versus rechtsgelijkheid hechten wij klaarblijkelijk zeer aan rechtsgelijkheid. Wat verklaart onze grote preferentie voor rechtsgelijkheid?

De belangrijkste verklaring is dat de overheid en de aan haar gelieerde distributieve instituties een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen in de voorziening van tal van diensten. Daardoor ontstond de behoefte om zich te verzekeren tegen verkeerde beslissingen, willekeur en in het uiterste geval zelfs corruptie. De rechterlijke macht biedt veruit de voordeligste verzekeringspolis.

Indien onze interpretatie van de rol van decentrale distributieve instituties juist is, dan roept deze ontwikkelingen onoplosbare spanningen op. Decentrale instituties ontleen hun positie aan hun informatievoorsprong op anderen. Juist deze voorsprong maakt het moeilijk om hun beslissing aan het oordeel van derden te onderwerpen. Iedere rechterlijke uitspraak die een beslissing van een decentrale institutie ongedaan maakt werpt zijn schaduw bovendien ver vooruit: de decentrale institutie kijkt wel uit om zich nogmaals aan het oordeel van de rechterlijke macht te onderwerpen.

Becker's herverdelingstheorie dwingt ons tot terughoudendheid in het doen van aanbevelingen: de waargenomen instituties zijn volgens hem immers redelijk efficiënt. Toch is onze indruk dat in het vierzijdige dilemma van doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy, de laatste twee zijden soms wel erg ver boven iedere twijfel zijn verheven.

Lans Bovenberg en Coen Teulings

6. Zie H. Vossers en D. Zwerf, *Budgetfinanciering van de Algemene Bijstandswet*, Onderzoeks Memorandum nr. 119, CPB, Den Haag, april 1995.

7. Hier ligt een band met 'yardstick competition', waarbij de prestaties van ene institutie worden afgemeten aan die van andere instituties.

8. Deze gedachte wordt uitgewerkt in G.A. Akerlof, *Loyalty fillers*, *American Economic Review*, 1983, blz. 1003-1016, en R.H. Frank, *Passions within reason*, New York, 1988.

9. Rapportage van de secretarissen-generaal, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*, 1993, Den Haag.